

Experiencias constitucionales en territorios no autogobernados. Los casos de Nueva Zelanda y Francia en el Pacífico.¹

JOSÉ ANTONIO COUSIÑO

JOSÉ ANTONIO COUSIÑO, PROFESOR E INVESTIGADOR DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES DE LA UNIVERSIDAD DE CHILE. CONSULTOR DE NACIONES UNIDAS.

¹ Una versión de este artículo con el título "Constitutional Experiences in Non Self-Governing Territories", fue presentada en el "Caribbean Regional Seminar" del Comité Especial de Descolonización de Naciones Unidas en mayo de 1997, en St Johns, Antigua y Barbuda. Una exposición más amplia de los estatutos vigentes en el Pacífico se encuentra en el libro "Política y Estrategia en el Pacífico Insular" del mismo autor.

A partir de las Resoluciones de Naciones Unidas que dan origen al Proceso de Descolonización, más de ciento sesenta territorios han alcanzado la autonomía o la plena independencia.

El fin de este proceso, acordado por la Asamblea General para el año 2000 abre interrogante sobre el destino de los territorios que aún permanecen en una como no-autónomos o no- auto gobernados.

Diecisiete de ellos permanecen en esa condición a fines de esta década, por lo que resulta relevante revisar las soluciones que se han puesto en práctica con éxito, particularmente en la Cuenca del Pacífico, área donde se encuentra la mayor parte de los territorios carentes de autogobierno.

Introducción

Son bien conocidos en esta reunión los fundamentos y requisitos establecidos en la Resolución 1514 (XV) de 1960² sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales, cuya aplicación ha dado al Comité Especial de Descolonización (Comité de los 24) y a Naciones Unidas en general, el alto mérito de haber cumplido con notable éxito una de las misiones políticas más complejas del presente siglo.

Esta Resolución y la 1541 (XV)³, que entre otras materias definió que debía entenderse por un Territorio No Autogobernado (Non-Self-Governing Territories) dieron las pautas iniciales del proceso de descolonización.

Cabe recordar también que la Resolución 1541 (XV) además de precisar que la obligación de informar, por parte de las Potencias Administradoras, termina cuando el territorio ha alcanzado alguna forma de autogobierno, ofrece algunos criterios para determinar qué circunstancias se pueden considerar para que un territorio sea calificado como dotado de pleno autogobierno.

En ese texto se explicitan tres situaciones:

- a) su emergencia como Estado independiente y soberano;
- b) su libre asociación con un Estado independiente y su integración con un Estado independiente.

La Resolución 1541 (XV) clarificó también qué se entendía por integración y qué por libre asociación, alternativas que junto a la independencia abrían amplias posibilidades para la descolonización.

La evolución política posterior muestra que varias naciones -especialmente en el Pacífico- acordaron establecer distintos *estatutos de relación* con los territorios que se encontraban bajo su tutela. Estos documentos tienen en común que mantienen los vínculos entre las antiguas autoridades administradoras y los nuevos gobiernos que han alcanzado la autonomía o la independencia.

Diez años después, el 24 de octubre de 1970, se aprobó la Resolución 2625 (XXV) que reafirma la línea anterior afirmando que el establecimiento de un Estado soberano e independiente, la libre asociación o integración con un Estado o la adquisición de cualquier otra condición política libremente decidida por un pueblo, constituyen formas del ejercicio del derecho de libre determinación de ese pueblo.⁴

Son estas líneas directrices las que han permitido la variedad de soluciones políticas que se ha dado en esta *transición* desde la situación colonial hacia la independencia o la autonomía.

² 14 de diciembre de 1960.

³ 15 de diciembre de 1960.

⁴ Resolución 2625 (XXV), Nº 1.

Tres experiencias constitucionales en territorios no-independientes.

Una de las experiencias más interesantes en este proceso fue la que se desarrolló en las Islas Cook.

Las Islas Cook aprobaron una Constitución en 1964, que fue una de las primeras en instaurar un sistema de autonomía en el Pacífico insular. Numerosos territorios insulares que tenían la inquietud de ser autónomos, pero que percibían que no tenían viabilidad como estados independientes, observaron ese proceso con atención.

La Constitución de las Islas Cook fue estímulo y modelo, porque mostró que era posible abandonar la condición de colonia, sin necesariamente declarar la independencia y también porque allí se propuso un paradigma de relaciones que aparecía como posible y viable para territorios de escasa extensión y población reducida.

Un ejemplo del interés regional lo demuestra el hecho que, en 1969, una comisión parlamentaria del Congreso de Micronesia (*Congress of Micronesia*) estudió el sistema político de las islas, como una de las alternativas de evolución política de los territorios en fideicomiso administrados por Estados Unidos.

Antecedentes históricos y políticos

El caso de las Islas Cook tiene características especiales, puesto que existieron grados de autonomía, muy limitados, desde principios de este siglo. En tiempos del Protectorado británico, establecido en 1888, se constituyó la Federación de las Islas Cook. En ese período se eligió un Parlamento federal que legisló para todas las islas, aunque cada una de ellas mantuvo su derecho a autogobernarse.

Esta situación se extendió hasta 1901, en que Nueva Zelanda incorporó a las Islas Cook a su soberanía, luego de que se produjera un conflicto entre los jefes nativos -*Ariki*- y el delegado británico.

En 1946, fue instalado un Consejo Legislativo, presidido por el Comisionado e integrado por representantes de todas las islas y departamentos gubernamentales. Una década más tarde, en 1957, se creó una Asamblea Legislativa con mayores poderes.

Posteriormente, en 1962, como un primer paso hacia un mayor grado de autonomía, fue elegido un Comité Ejecutivo de la Asamblea, cuya función consistió en asesorar al gobierno en materias políticas locales y en el estudio de los proyectos de presupuesto que se le someterían anualmente a la Asamblea.

En 1964 comienzan a crearse las condiciones para el autogobierno, para lo cual renuncia el Comisionado residente británico y todos los miembros oficiales de la Asamblea Legislativa. En noviembre del mismo año, el Parlamento de Nueva Zelandia aprobó una nueva Constitución para las Islas Cook e invitó a observadores de las Naciones Unidas para que certificarán la probidad con que se realizaban las elecciones legislativas que se efectuaron el 20 de abril de 1965.

A la Asamblea Legislativa se le ofrecieron cuatro alternativas de autodeterminación: independencia; integración con alguna otra nación insular del Pacífico; plena integración con Nueva Zelandia y autogobierno, es decir, las formas que contemplaba la Resolución 1541 (XV).

La asamblea se decidió por la última de las opciones -el autogobierno- por lo que la Constitución pudo entrar en vigencia el 4 de agosto de 1965.

Los gobernantes de las Islas Cook asumieron la responsabilidad en el manejo de los asuntos internos, y Nueva Zelandia se hizo cargo del manejo de las relaciones exteriores y la defensa. Asimismo, se encargaría de otorgarles ayuda financiera y la ciudadanía neozelandesa a sus habitantes, sin ninguna restricción, para que ingresaran a ese territorio.

La Constitución fue reformada el mismo año 1965, con el fin de institucionalizar la Cámara de los *Ariki* -integrada por los jefes superiores maoríes de cada isla- e incorporarla a la estructura del nuevo Estado, aunque sólo con un rango consultivo.

El Gobierno de Nueva Zelandia mantiene una oficina permanente en Rarotonga, cuyo jefe tiene el rango de representante de ese país y su función consiste en tratar los asuntos de interés común y los que deriven de la condición de Estado autónomo libre asociado que tienen las islas.

*La Constitución de 1964*⁵

La Constitución de las Islas Cook establece, en sus artículos iniciales, que contiene las disposiciones para el autogobierno por parte del pueblo y para dotarlo de una Constitución, la que se aplicará a ese territorio y no a Nueva Zelandia, a menos que su contexto lo requiera.

Señala, además, que la presente Constitución será la suprema ley de las Islas Cook,⁶ aparte de otros seis aspectos fundamentales:

- a) que las Islas Cook se autogobernarán;⁷
- b) que nada en esta ley o en la Constitución modificará las responsabilidades que tiene Su Majestad la Reina respecto de las Relaciones Exteriores de las Islas Cook;⁸

⁵ Se considera la Constitución de 1964 tal como fue promulgada, incluyendo algunas modificaciones posteriores.

⁶ The Cook Islands Constitution Act, 1964, Interpretation, Art. 4.

⁷ The Cook Islands Constitution Act, 1964, Interpretation, Art. 3.

⁸ The Cook Islands Constitution Act, 1964, Interpretation, Art. 5.

- c) que nada en esta ley o esta Constitución modificará las responsabilidades de Su Majestad la Reina en la defensa de las Islas Cook;⁹
- d) que Su Majestad la Reina se puede liberar de estas responsabilidades previa consulta entre el Primer Ministro de Nueva Zelandia y el *Premier* de las Islas Cook;¹⁰
- e) que estas responsabilidades las tiene Su Majestad la Reina en virtud de sus derechos sobre Nueva Zelandia;¹¹
- f) que nada en esta ley o en esta Constitución afectará la condición de súbdito británico, ni de ciudadano de Nueva Zelandia de ninguna persona, en virtud de lo establecido por el Acta de Nacionalidad Británica y Ciudadanía de Nueva Zelandia de 1948.¹²

La primera parte del texto constitucional establece la estructura de gobierno que adoptarán las islas. El Jefe del Estado es Su Majestad la Reina de Gran Bretaña, en virtud de sus derechos sobre Nueva Zelandia, de la cual las islas forman parte en libre asociación.¹³

En representación de Su Majestad y del Gobierno de Nueva Zelandia habrá un Alto Comisionado.¹⁴ De acuerdo con una reforma a la Constitución de 1975, el cargo de Alto Comisionado de Nueva Zelandia fue suprimido y el representante de la Reina se designa en conjunto con el Gobierno de las Islas Cook.

En su calidad de representante de Su Majestad la Reina, el Alto Comisionado debía asesorar al Gabinete, al *Premier* o al Ministro que corresponda, según la situación lo aconseje.¹⁵

También el gabinete estaba facultado para hacerle presente sugerencias que, desde el punto de vista de los habitantes de las islas, pudieran mejorar o hacer más adecuado su desempeño.

La autoridad ejecutiva de las Islas Cook debe ser designada por Su Majestad la Reina, en virtud de sus derechos sobre Nueva Zelandia.¹⁶ De acuerdo con lo dispuesto por la Constitución, esta autoridad ejecutiva era ejercida, en representación de Su Majestad, por el Alto Comisionado, ya sea en forma directa o a través de sus subordinados.¹⁷

Por otra parte, existe un Gabinete de Ministros integrado por el *Premier* de las Islas Cook -que no tiene constitucionalmente el título de Primer Ministro-¹⁸, que lo preside, y entre tres y cinco ministros. Estos tienen la dirección general y el control ejecutivo y serán responsables colectivamente ante la Asamblea Legislativa.¹⁹

⁹ The Cook Islands Constitution Act, 1964, Interpretation, Art. 5.

¹⁰ The Cook Islands Constitution Act, 1964, Interpretation, Art. 5.

¹¹ The Cook Islands Constitution Act, 1964, Interpretation, Art. 5.

¹² The Cook Islands Constitution Act, 1964, Interpretation, Art. 6.

¹³ The Cook Islands Constitution Act, 1964, Part I, Art. 2. Véase, rol de la monarquía en el Commonwealth, en la primera parte de este capítulo.

¹⁴ The Cook Islands Constitution Act, 1964, Part I, Art. 3, (1).

¹⁵ The Cook Islands Constitution Act, 1964, Part I, Art. 5, (1).

¹⁶ The Cook Islands Constitution Act, 1964, Part II, Art. 12, (1).

¹⁷ The Cook Islands Constitution Act, 1964, Part II, Art. 12, (2).

¹⁸ En la Reforma Constitucional de 1980-1981, el *Premier* pasó a ser el Primer Ministro y la Asamblea Legislativa, el parlamento. Véase Constitution Amendment (Nº 9) Act 1980-81, Part I, (5) y (6).

¹⁹ The Cook Islands Constitution Act, 1964, Part II, Art. 13, (1).

Si la Asamblea Legislativa se encuentra en período de sesiones, el Representante de la Reina podrá designar como *Premier* a un miembro de ella que cuente con la confianza de la mayoría de sus integrantes.

En el caso que hubiera que designar un *Premier* después de una disolución de la Asamblea Legislativa y antes de la celebración de elecciones generales, el Representante podrá elegir a una persona que hubiese sido miembro de la Asamblea en el período inmediatamente anterior a esa disolución, el que, en su opinión tendría la confianza de la mayoría de las personas que eran miembros de la Asamblea.²⁰

El resto de los ministros eran designados por el Alto Comisionado, a proposición del *Premier*, de entre los miembros de la Asamblea Legislativa.²¹ Los ministros deben renunciar si el *Premier* deja su cargo, de acuerdo con el concepto de la responsabilidad colectiva de los miembros del Gabinete.²²

La Constitución dispone también normas para el funcionamiento del Gabinete, las que muestran, a su vez, las amplias atribuciones con que contaba el Alto Comisionado.

Los acuerdos del Gabinete, debidamente registrados, debían ser comunicados al Alto Comisionado dentro de las cuarenta y ocho horas de tomada la decisión. En caso de extrema urgencia, el plazo será de veinticuatro horas.²³

Asimismo, determina que los acuerdos del Gabinete entrarían en vigencia:

- a) cuando fueran aprobados por el Alto Comisionado, quien podía actuar discrecionalmente;
- b) luego de cuatro días contados desde que fue tomada la decisión;
- c) al término del segundo día desde que fue aprobada si, a juicio del Gabinete, ésta reviste suma urgencia.²⁴

Además, la Constitución dispone la existencia de un Consejo Ejecutivo, el que está integrado por el Alto Comisionado y los miembros del Gabinete.

El consejo puede revisar cualquier materia que haya sido tratada por el Gabinete y sus decisiones tendrán los mismos efectos que si hubiesen sido aprobadas por éste, incluso en aquellos casos en que el acuerdo original haya sido modificado.

La Asamblea Legislativa está compuesta por veintidós miembros, elegidos por medio de voto secreto y universal, de acuerdo a distritos que representan a las diferentes islas que componen el país y en forma prácticamente coincidente con la elección de los miembros de la Cámara de los *Ariki*.²⁵

²⁰ The Cook Islands Constitution Act, 1964, Part II, Art. 13, (2) *

²¹ The Cook Islands Constitution Act, 1964, Part II, Art. 13, (3).

²² The Cook Islands Constitution Act, 1964, Part II, Art. 14, (4).

²³ The Cook Islands Constitution Act, 1964, Part II, Art. 18, (4).

²⁴ The Cook Islands Constitution Act, 1964, Part II, Art. 19, (1).

²⁵ The Cook Islands Constitution Act, 1964, Part III, Art. 27, (1) y (2).

Los debates y discusiones en la Asamblea Legislativa deben realizarse en lengua maorí, utilizando el dialecto que se habla en Rarotonga, la capital e isla más numerosa, como también en inglés. Todo proyecto que se presente debe estar redactado en lengua maorí e inglés.

Las actas deben redactarse en inglés, salvo excepciones, y en caso que en el texto de una ley exista discrepancia entre ambas versiones, prevalecerá la escrita en inglés.²⁶

La Asamblea está facultada para legislar para la paz, el orden y el buen gobierno de las Islas Cook, pudiendo modificar cualquier ley vigente, mientras ella no sea inconsistente con la Constitución, e incluso la misma Constitución, para lo cual se requiere el apoyo de dos tercios de la totalidad de sus miembros, incluyendo aquellos puestos que se encuentren vacantes.²⁷ La administración de Justicia está en manos de la Corte Superior de las Islas Cook (*High Court*), la que tiene jurisdicción en lo criminal y en lo civil. Está presidida por un Juez Superior e integrada por jueces y Comisionados.²⁸ Los Comisionados pueden resolver causas que no excedan cierto monto y aquellos delitos cuya pena no sea superior a seis meses.

Paralelamente, existe una Corte de Tierras que se ocupa de los litigios sobre estas materias, especialmente aquellos en que estén envueltas las posesiones de los maoríes.

En caso de apelación, las causas civiles y criminales lo hacen ante el Juez Superior de las Islas Cook, luego ante la Corte Suprema de Nueva Zelanda, y las apelaciones a sus decisiones se llevan ante la Corte de Apelaciones de Nueva Zelanda. En forma muy ocasional, se puede apelar ante el más alto tribunal de la Comunidad Británica, el Comité Judicial del Consejo Privado de Londres.

La designación de los Jueces de la Corte Superior y de la Corte de Tierras correspondía al Alto Comisionado a proposición del *Premier*.²⁹

La Constitución dispone, como ya se enunció, la creación de un consejo o cámara destinado a permitir la participación de los jefes más importantes de cada una de las islas que conforman las Islas Cook. Una representación de similares características había integrado el Parlamento en los tiempos del Protectorado británico, la misma que había solicitado la anexión a Nueva Zelanda. Del mismo modo, una representación de jefes tribales ya había integrado el Consejo Legislativo en 1946, órgano a partir del cual se generó posteriormente la Asamblea Legislativa, por lo que la participación de las tribus -que viven alejadas en distintas islas- ya era un hecho establecido en la organización política local.

La Cámara de los *Ariki* está integrada por jefes provenientes de todas las islas, con un sistema de representación que, en general, permite la designación de un *Ariki* por isla, en

²⁶ The Cook Islands Constitution Act, 1964, Part III, Art. 30.

²⁷ The Cook Islands Constitution Act, 1964, Part III, Arts. 39 y 41, (i) (a).

²⁸ The Cook Islands Constitution Act, 1964, Part IV, Arts. 47 y 48.

²⁹ The Cook Islands Constitution Act, 1964, Part IV, Art. 57.

algunos casos un *Ariki* representa a dos islas y, en el caso de las dos principales, Palmerston y Rarotonga, la capital, el número no está determinado, pero no deben ser más de seis.³⁰

Los miembros de la Cámara de los *Ariki* eran designados, según la Constitución de 1964, por el Alto Comisionado.³¹

La función de una cámara semejante es la de incorporar a la cultura autóctona a ciertos niveles de decisión. En virtud de lo anterior, la Constitución dispone que esta Cámara trate las materias relativas al bienestar del pueblo de las Islas Cook, las que serán sometidas a su consideración por la Asamblea Legislativa. Respecto de estos asuntos, podrá expresar su opinión y hacerle llegar recomendaciones a la Asamblea. además, se le podrán encargar otras funciones de acuerdo con la ley.³²

Los consejos isleños han existido por muchos años en las islas principales. Fueron restablecidos por el Acta de Gobierno Local de 1966, que dispuso que los jefes deben ser elegidos entre los miembros del Consejo. Los consejos se reúnen regularmente para supervisar diversas actividades locales, tales como cobrar algunos impuestos menores y promover obras y servicios en sus comunidades. Además, cada aldea tiene un comité destinado a velar por el orden y contribuir al mantenimiento de los caminos.³³

Como se puede apreciar, las facultades de los *ariki*s, son casi enteramente consultivas y las materias que pueden conocer son bastante amplias aunque poco precisas: aquellas relativas al bienestar del pueblo de las Islas Cook.

El gobierno de las Islas Cook ha sometido a la consideración de la Cámara de los *Ariki* materias que tienen implicaciones con la tenencia de la tierra y en proyectos que puedan afectar a la cultura tradicional. En relación a lo primero, debe recordarse que, si bien ellas son muy importantes en todas las sociedades agrarias, en las islas en general y en las del Pacífico en particular, por su aislamiento, adquieren una gran relevancia.³⁴

La propiedad de la tierra está protegida por la ley y casi en su totalidad les pertenece a los maoríes. Ninguno puede vender, hipotecar o disponer de otra manera de sus tierras, con excepción de que lo haga a una entidad autorizada para garantizar un préstamo destinado a la vivienda. Están facultados para arrendarlas siempre que sea por períodos no superiores a sesenta años y a una persona aprobada por un comité establecido por el gobierno y en las condiciones aprobadas por la Corte Suprema, división Corte de las Tierra.

Los asuntos que afecten a la tenencia de la tierra son extremadamente sensibles en estas islas, y parece una decisión adecuada la de establecer un sistema de consultas con un organis-

³⁰ The Cook Islands Constitution Act, 1964, Part I, Art. 8, (2).

³¹ The Cook Islands Constitution Act, 1964, Part I, Art. 8, (2).

³² The Cook Islands Constitution Act, 1964, Part I, Art. 9.

³³ Pacific Islands Year Book, p. 56.

³⁴ Véase Grant McCall: Rapanui: Tradition and Survival on Easter Island, capítulos 4 y 7.

mo que, como la Cámara de los Ariki, represente el vínculo con la autoridad tradicional. El método ha dado buenos resultados hasta ahora y las Islas Cook cuentan con un sistema político estable y que no presenta mayores confrontaciones internas al menos por este tipo de problemas.

Esta revisión de las principales disposiciones de la Constitución de las Islas Cook, permite tomar conocimiento de un sistema político imperante en el Pacífico insular que goza de prestigio en la región.

El caso de las Islas Cook tiene importancia para la historia contemporánea del Pacífico insular, porque fue un modelo de una considerable influencia en muchos territorios no autónomos, que vieron en éste la posibilidad de lograr manejar sus propios asuntos libremente, sin tener que cargar con los costos de la mantención de burocracias y la construcción de infraestructuras necesarias, aunque muy onerosas, que se requiere para poder existir en el mundo moderno.

Un acuerdo con Francia. La Constitución de 1984 de la Polinesia Francesa.

Antecedentes históricos y políticos

A mediados de 1947, empezaron a surgir en la Polinesia Francesa ideas nacionalistas que encontraron expresión a través de una comisión, formada por veintiséis sindicatos, que planteó la necesidad de “conducir a Tahiti y sus archipiélagos hacia una mayor libertad política, económica, administrativa y cultural”. El líder del movimiento fue *Pouvanaa a Oupa*.

Las presiones de autonomistas e independentistas han sido más o menos constantes durante los últimos cincuenta años. Un acontecimiento relevante fue el anuncio de *Pouvanaa a Oupa* de un plan para producir la separación de Francia y constituir una república tahitiana independiente. La noticia de que se utilizaría el atolón de Mururoa para la realización de pruebas nucleares sirvió para mantener el clima antifrancés. Otro acontecimiento importante ocurrió en 1976, cuando el dirigente tahitiano Francis Sanford, líder del Frente Unido (*Te E'a Api*), abandonó el grupo *gaullista* de la Asamblea Nacional francesa, debido a que el gobierno de París se negó a aceptar las peticiones de autonomía de la antigua Asamblea Territorial Polinesica y empezó a realizar actividades proselitistas en favor de la independencia.

El clima sucintamente descrito puede explicar el hecho de que el gobierno francés haya promulgado dos estatutos en menos de diez años, uno en julio de 1977 y el otro en septiembre de 1984.³⁵

³⁵ El Estatuto de 1977, que no satisfizo ni en sus contenidos ni en su aplicación, permitió que el Alto Comisionado -designado por Francia- se mantuviera como Presidente del Consejo de Gobierno; pero la mayoría de los asuntos internos, los decidiría el Vicepresidente, quién sería elegido por votación universal.

El estatuto de 1984

El Estatuto del Territorio de la Polinesia Francesa está contenido en la Ley N° 84-820, del 6 de septiembre de 1984, y lleva las firmas de importantes políticos franceses tales como la del Presidente de la República, François Mitterrand; del Primer Ministro, Laurent Fabius; del Ministro del Interior y de la Descentralización, Pierre Joxe, y del Secretario de Estado Adjunto del Ministro del Interior y de la Descentralización, encargado de los Departamentos y Territorios de Ultramar, Georges Lemoine. Todos de dilatada y relevante trayectoria política en la segunda mitad de este siglo.

El estatuto define a la Polinesia Francesa como un territorio de ultramar, dotado de autonomía interna dentro del marco de la república, que se administra libremente por legisladores elegidos y que está representado en el Parlamento de la República y en el Consejo Económico y Social.³⁶

Es responsabilidad del Alto Comisionado de la República, quien es el delegado del gobierno central, el resguardo de los intereses nacionales, el respeto a la ley y el orden público y el control de la administración.

El poder local es competente en todas las materias establecidas en el estatuto, salvo en aquellas reservadas al Estado, donde su jurisdicción corresponde a sus autoridades.³⁷ Las atribuciones de las autoridades del Estado metropolitano son muy amplias, como se verá a continuación.

En el Artículo 3, el Estatuto dispone que competen a las autoridades del Estado francés, por lo tanto, no son facultades de las autoridades del territorio: 1) las relaciones exteriores; 2) el control de la inmigración y de los extranjeros; 3) las comunicaciones exteriores en materia de navegación marítima y aérea, correos y telecomunicaciones; 4) la moneda, el tesoro, el crédito y el cambio de moneda; 5) las relaciones financieras con el extranjero y el comercio exterior;³⁸ 6) la defensa; 7) la importación, comercialización y exportación de material militar, armas y municiones de todas las categorías; 8) las materias primas estratégicas; 9) el mantenimiento del orden y la seguridad civil; 10) la nacionalidad y organización legislativa del Estado; 11) el derecho civil; 12) los principios generales del derecho del trabajo; 13) la

³⁶ Statut du Territoire de la Polynésie Française, Artículo 1.

³⁷ Statut du Territoire de la Polynésie Française, Artículo 2. El texto de este artículo dice textualmente: "Las autoridades del territorio son competentes en todas las materias que no están reservadas al Estado, en virtud de las disposiciones del Artículo 3 de esta ley."

³⁸ Este inciso hace referencia a otros artículos del Estatuto, que incluyen limitaciones adicionales como la imposibilidad de las autoridades del territorio de poner restricciones cuantitativas a la importación, Artículo 25 (g); elaborar el programa anual de importaciones y determinar el monto anual de colocación de divisas solicitadas al Estado, Artículo 26 (i), y la obligación del Consejo de Ministros del Territorio de poner en conocimiento del Estado todos los proyectos de inversión extranjera directa en la Polinesia Francesa, Artículo 28.

justicia y organización judicial, el derecho y el procedimiento penal; 14) la representación pública del Estado; 15) la organización comunal, control administrativo y financiero de las comunas y de sus establecimientos públicos; 16) la enseñanza de segundo ciclo, incluyendo la definición de los programas de estudio, las modalidades de examen, las libretas y diplomas y los requisitos para ejercer la docencia; 17) la enseñanza superior y la investigación científica, sin perjuicio de que el territorio pueda organizar su propia investigación científica; 18) las comunicaciones audiovisuales, dentro del respeto de la identidad cultural polinésica y de la legislación del propio territorio.³⁹

Además, el Estado ejerce sus derechos de soberanía sobre sus dominios público y privado, terrestres, marítimos y aéreos, la explotación de los recursos naturales, biológicos y de otra índole, de los fondos marinos, de su subsuelo y de la jurisdicción subyacente.⁴⁰

Las instituciones del territorio comprenden el Gobierno Territorial, la Asamblea del Territorio y el Comité Económico y Social.⁴¹ El Gobierno Territorial está compuesto por un presidente y seis a diez ministros, uno de los cuales tendrá el título de vicepresidente. Este constituye el Consejo de Ministros del Territorio y el Presidente del Gobierno es, a su vez, Presidente del Consejo de Ministros.⁴²

El Presidente del Gobierno es elegido por la Asamblea del Territorio entre sus miembros. Dentro de los cinco días siguientes a su elección, el Presidente del Gobierno le entregará a esa Asamblea la nómina de los ministros, los que deben ser miembros de la Asamblea.⁴³

Por otra parte, el Presidente del Gobierno se mantendrá en sus funciones hasta el término del mandato de la Asamblea que lo eligió, y la dimisión del Gobierno del Territorio será presentada por su Presidente ante la Asamblea del Territorio, la que la hará llegar sin mayor dilación al Alto Comisionado.

Frente a las amplias atribuciones que le corresponden al Estado francés, el Estatuto detalla las que le competen al Gobierno Territorial. En ellas se aprecia una tendencia similar a la del sistema que impera en las Islas Cook, en el sentido de limitar la participación de sus habitantes a materias estrictamente locales, con la sola excepción de que se considera la posibilidad de que puedan *proponer* al Gobierno de la República la apertura de negociaciones tendientes a llegar a acuerdos con otros estados o territorios del Pacífico en aspectos económicos, científicos, técnicos y culturales que sean de su interés. El Presidente del Gobierno del Territorio, o su representante, podrá participar en esas negociaciones. En el caso de que los acuerdos se realicen dentro de la región del Pacífico y en las materias enumeradas, el Estado podrá de-

³⁹ Statut du Territoire de la Polynésie Française, Artículo 3. La numeración corresponde a la de cada inciso del artículo citado.

⁴⁰ Statut du Territoire de la Polynésie Française, Artículo 3.

⁴¹ Statut du Territoire de la Polynésie Française, Artículo 4.

⁴² Statut du Territoire de la Polynésie Française, Artículo 5.

⁴³ Statut du Territoire de la Polynésie Française, Artículos 7, 8 y 9.

legarlas a las autoridades locales.⁴⁴

No obstante, sus facultades se limitan solamente a “proponer la apertura de negociaciones” que pudieran culminar en algún acuerdo, y a asistir a ellas, en el mejor de los casos, por delegación. Esta situación dista bastante de las facultades que establecieron los Acuerdos de Libre Asociación con Estados Unidos para manejar sus relaciones con otros estados, territorios u organizaciones, internacionales o privadas, en este ámbito geográfico. Como se puede apreciar, las condiciones dispuestas en el Estatuto son restrictivas, a pesar de tratarse de acuerdos prácticamente coetáneos con los de la Micronesia.

Dentro de la sección III se detallan las atribuciones del Gobierno del Territorio y de sus miembros, las que le permiten estipular las normas que se aplicarán a las siguientes materias: a) la organización de los servicios y establecimientos públicos territoriales; b) la enseñanza en los establecimientos de competencia del territorio; (que le pueden ser transferidos en plazo de cinco años a partir de la vigencia de esta ley) c) la enseñanza de las lenguas locales en todos los establecimientos educacionales; d) el régimen de becas, subvenciones, seguros y bonificaciones de educación, según los fondos aprobados en el presupuesto territorial; e) la reglamentación de pesos y medidas y la represión del fraude; f) la organización general de las ferias y mercados de interés territorial; g) la reglamentación de precios y tarifas y la del comercio interior; h) las tarifas y normas de contribuciones y la recuperación de impuestos a los servicios; i) restricciones cuantitativas a las importaciones; j) acuerdos sobre aeropuertos privados.⁴⁵

El Consejo de Ministros, por otra parte, debe ser consultado, obligatoriamente, por el Ministro Encargado de los Asuntos de Ultramar o por el Alto Comisionado, según sea el caso, acerca de las modificaciones de las tarifas e impuestos de los servicios postales, telefónicos, telegráficos y radio eléctricos internacionales; la definición de la red de establecimientos educacionales que le corresponden al Estado, así como sus programas de enseñanza; la seguridad civil; inversiones extranjeras; acuerdos de pesca y cabotaje; control de la inmigración y los extranjeros, incluyendo el otorgamiento de visas por plazos superiores a tres meses; la organización legislativa; la creación y modificación de subdivisiones administrativas y la proposición de nombres al Gobierno de la República para la designación de los jefes de estas subdivisiones.⁴⁶

En otras materias, tales como las referentes a las disposiciones de las autoridades de la República sobre política monetaria, el Consejo de Ministros es sólo informado.⁴⁷

Es posible apreciar que el Estado francés concentra las decisiones de importancia en materia de defensa exterior, orden interno, comunicaciones, comercio exterior, inmigración, moneda, presupuesto, recursos naturales y justicia. La participación local se limita a la admi-

⁴⁴ Statut du Territoire de la Polynésie Française, Artículo 38.

⁴⁵ Statut du Territoire de la Polynésie Française, Artículo 25.

⁴⁶ Statut du Territoire de la Polynésie Française, Artículo 31.

⁴⁷ Statut du Territoire de la Polynésie Française, Artículo 33.

nistración, dentro del marco fijado por la legalidad francesa y, en general, a aquellas materias cotidianas, si bien vitales, pero también conflictivas.

En el resto de los asuntos relevantes, las autoridades territoriales son únicamente consultadas. Esta situación no se da en materia de defensa, a pesar de que dentro del territorio está ubicado el "*Centre d' Experimentation du Pacifique*", que tiene a su cargo la aplicación del programa de pruebas nucleares francesas en Mururoa y Hao. Estas instalaciones empleaban, en 1975, a once mil quinientas personas, casi el diez por ciento de la población total de la Polinesia Francesa. Aunque la magnitud física del programa se ha reducido en los años siguientes y las pruebas nucleares se suspendieron definitivamente en 1996, se puede tener una idea del impacto que significa sobre el empleo y los ingresos del territorio.

El Estatuto establece con todo detalle, a veces excesivo, los procedimientos de cada una de las instituciones del territorio. Los del gabinete y de la asamblea son fijados hasta en el caso de las reclamaciones que quedan exentas de llevar un timbre, lo que es indicador de la voluntad de reglamentar toda actividad, restringiendo los márgenes de autonomía al mínimo posible.

El caso de la Asamblea es un buen ejemplo, ya que la mayor parte de los treinta y siete artículos referentes a ella se destina a fijar las normas operativas de este Parlamento.

La Asamblea del Territorio es elegida por sufragio universal directo y por períodos de cinco años. Los comicios pueden ser cuestionadas por los votantes de una circunscripción electoral, por los candidatos y por el Alto Comisionado ante el Tribunal Administrativo. El recurso que presente el Alto Comisionado se fundamentará solamente en el hecho de que no se hayan observado las formalidades y condiciones prescritas por las disposiciones legales o reglamentarias vigentes.⁴⁸

La Asamblea del Territorio es competente en todas las materias que le corresponden al territorio, salvo aquellas que son asignadas por este Estatuto al Consejo de Ministros al Presidente del Gobierno Territorial o al Estado Francés, debiendo aprobar el presupuesto y su utilización en el período anterior.⁴⁹

También es consultada acerca de los proyectos de ley que ratifiquen convenios internacionales que impliquen aspectos de competencia de las instituciones territoriales. En lo referido a materias consideradas de competencia del Estado, la Asamblea del Territorio puede adoptar acuerdos para modificar o complementar disposiciones legislativas o reglamentarias de origen metropolitano y que se apliquen dentro del territorio. Estos acuerdos serán enviados por el Presidente de la Asamblea al Presidente del Gobierno Territorial y al Alto Comisionado, el que deberá hacérselas llegar al Ministro Encargado de los Territorios de Ultramar.⁵⁰

⁴⁸ Statut du Territoire de la Polynésie Française, Artículos 44 y 47.

⁴⁹ Statut du Territoire de la Polynésie Française, Artículos 62 y 63.

⁵⁰ Statut du Territoire de la Polynésie Française, Artículos 68 y 69.

En relación al Gobierno Territorial, la Asamblea podrá presentar un voto de censura en su contra, para lo cual requerirá los votos de dos quintos de sus miembros. Si éste es aprobado, el Gobierno cesará sus funciones, y se deberá elegir un nuevo Presidente del Gobierno Territorial de acuerdo con las normas ya descritas.⁵¹

La Asamblea del Territorio, a su vez, puede ser disuelta cuando se estime necesario enjuiciar al Gobierno del Territorio, lo que deberá ser determinado por el Consejo de Ministros o también cuando esta instancia lo acuerde a solicitud del Presidente del Gobierno Territorial.⁵²

El Estatuto establece, asimismo, las normas de funcionamiento del Comité Económico y Social, a semejanza de su homónimo en el territorio metropolitano. El Comité Económico y Social de la Polinesia Francesa está compuesto por representantes de agrupaciones de profesionales, sindicatos, organismos y asociaciones que participan en la vida económica, social y cultural del territorio.⁵³ Cada sector está representado de acuerdo con su importancia, aunque el Estatuto no establece su calificación, sino que se la entrega al propio Comité.⁵⁴ Solamente dispone que su número no será mayor que el de la Asamblea del Territorio y que sus integrantes no pueden ser miembros del Gobierno de la República ni del Territorio.⁵⁵ No obstante, el Estatuto incluye otro requisito para integrarlo: sus miembros deben ser de nacionalidad francesa,⁵⁶ lo que pone una barrera insalvable para que este organismo sirva como elemento de concertación de clases y articulación de intereses.

El Comité puede emitir su parecer sobre los proyectos que son sometidos a su consideración por las autoridades, sugerirles a éstas temas de estudio, dentro del ámbito de su competencia, y opinar acerca de las orientaciones presupuestarias generales del territorio.⁵⁷

El rol del Alto Comisionado queda también establecido en el Estatuto. Entre sus facultades están la promulgación de los decretos y las leyes, luego del informe favorable del Presidente del Gobierno Territorial; velar por el orden público, el respeto de las libertades públicas y de los derechos individuales y colectivos, y asegurar, en nombre del Estado, el funcionamiento de las instituciones, la defensa y el cumplimiento de las leyes y disposiciones vigentes en el territorio.⁵⁸

El Estatuto que se ha expuesto encontró resistencia en un comité de políticos de la Polinesia Francesa, que se formó en 1982 para negociar informalmente el nuevo cuerpo legal. Las principales objeciones se referían a que se reservaba al Estado la decisión sobre acuerdos

⁵¹ Statut du Territoire de la Polynésie Française, Artículos 79 y 80.

⁵² Statut du Territoire de la Polynésie Française, Artículo 81.

⁵³ Statut du Territoire de la Polynésie Française, Artículo 82.

⁵⁴ Statut du Territoire de la Polynésie Française, Artículo 83.

⁵⁵ Statut du Territoire de la Polynésie Française, Artículos 83, inciso 2, y Artículo 85.

⁵⁶ Statut du Territoire de la Polynésie Française, Artículo 84.

⁵⁷ Statut du Territoire de la Polynésie Française, Artículos 82, 85, 86 y 88.

⁵⁸ Statut du Territoire de la Polynésie Française, Artículos 91 y ss.

comerciales, transportes y otras materias económicas. La Asamblea territorial rechazó también, en primera instancia, el proyecto debido a que Francia se negaba a compartir su exclusiva competencia económica en los aspectos nombrados.

El Alto Comisionado obtuvo de las autoridades de ultramar que los territorios tuvieran facultades en materia de reglamentación financiera y contable, alcanzando un acuerdo ventajoso para las partes, por cuanto los territorios lograron mayor autonomía en materia económica y Francia obtuvo la aprobación del nuevo Estatuto.

Otro aspecto que cabe destacar es que en este nuevo Estatuto los representantes del territorio ante el Parlamento francés no serán elegidos por el Gobierno, sino por la Asamblea Territorial, es decir, por los partidos que la conforman.

Por último, debe resaltarse que, en el Estatuto, el Alto Comisionado ya no tiene el poder ejecutivo, el que está en manos del Presidente del Gobierno del Territorio, es decir, en poder de las fuerzas locales, aunque con todas las limitaciones que se han visto a lo largo de estas páginas.

En consecuencia, los estatutos expuestos han abierto un camino para los habitantes de Islas Cook y la Polinesia Francesa, en cuanto a lograr grados de autonomía en el manejo de sus asuntos internos.

Es evidente que están lejos de la libre disponibilidad que permite la independencia, pero hacen posible una efectiva participación local en la toma de decisiones relativas a sus territorios.